

博士論文審査報告書

Tjung Mei Ling 氏 論文題目

Performance Management System under the Progress of
Decentralization- A comparative study of the role of performance
and accrual-based information in the development of New Public
Governance-

早稲田大学
大学院公共経営研究科

審査要旨

Tjung Mei Ling 氏による博士学位請求論文“Performance Management System under the Progress of Decentralization- A comparative study of the role of performance and accrual-based information in the development of New Public Governance,, は、中央政府によるさまざまな形態での他主体への権限委譲（分権化）が進展する中で、政府のパフォーマンスマネジメントシステムをいかに構築すべきかについて、理論研究、事例研究、実態調査分析により検討し、ニューパブリックガバナンスにおける政府のパフォーマンスマネジメントシステムのフレームワークを提示するものである。3部構成による8章に序章を加えた本文A4版202ページ、75,824語の英文による論稿であり、以下の構成となっている。

Introduction

Part I: Theoretical Framework Development of Performance Management in New Public Governance

Chapter 1 Background, Objectives and Rationale of the Study

Chapter 2 Literature Review

Chapter 3 The Development of A Performance Management Model under New Public Governance

Chapter 4 Performance Management System in OECD Countries

Part II Case Studies on the Development of Performance Management Systems under the Transformation from New Public Management to New Public Governance

Chapter 5 A Performance Management System under the Framework of Spending Reviews, Public Service Agreements, Resource Accounting and Budgeting in the United Kingdom

Chapter 6 A Comparative Case Study on Performance Management Systems under the Progress of

Decentralization in Japan and Indonesia
Part III Conclusion and Future Issues
Chapter 7 The Role of Performance Management in the
Development of New Public Governance
Chapter 8 Conclusion and Future Issues

以下、1. 論文の構成と概要、2. 論文の特徴と評価、及び 3. 結論の順で審査結果を記述する。

1. 論文の構成と概要

本論文は、以下の 3 部により構成されている。第 1 部では、分権化の進展における政府のパフォーマンスマネジメントシステム(以下 PMS)について、先行理論研究をサーベイし、仮説を設定した上で、OECD 諸国の予算実務及び手続きに関する OECD 調査を分析する。第 2 部では、英国における PMS について事例研究を行なうとともに、日本及びインドネシアの独立行政法人に対する実態調査分析を行ない、比較研究を行なう。第 3 部では、これらを総括して、ニューパブリックマネジメント(NPM)からニューパブリックガバナンス(NPG)へと変容する過程における PMS のフレームワークを提示し、業績情報及び発生主義情報の開発と活用における課題を抽出する。それぞれの章の概要は以下のとおりである。

第 1 章では、中央政府による階層的なガバナンスから分散型に変容する分権化を分類し、政策立案と実施の分離において、中央政府とサービス提供パートナーの機能がどのように変化するかについて再定義を行なった上で、公共部門における財及びサービス提供のメカニズムについて、ステイクホルダーマネジメント(SM)を考慮したガバナンス構造の変化(NPG)、当該変化における業績及び発生主義に基づくコスト情報の役割について論じる。そして本研究の対象範囲を政策の実施に係るエイジェンシーとすること、政策立案と実施の有機的かつ効果的な連携による効果的な PMS に焦点を当てるこ

とを明らかにする。

第2章では、財及びサービスの提供において、複合的なアクターとステイクホルダーが存在する公共部門において、ニューパブリックマネジメント(NPM)による議論の限界を論じた上で、効果的なPMSを構築するための理論的アプローチとして、コンティンジェンシー理論、複雑適応系(Complex Adaptive System)によるプリンシパルエイジェント理論、アクターネットワーク理論、ステイクホルダーマネジメント理論、さらに制度理論を検討し、ステイクホルダーマネジメント(SM)理論を中核とする計画・コントロールスキームに基づく新たな理論的フレームワークを提示する。

第3章においては、基本的には契約に基づくステイクホルダーとの関係性を前提として、水平的かつ戦略的に形成することが必要とされる、業績測定及び発生主義に基づく会計情報を統合するPMSモデルについて論じる。計画及びコントロールのサイクルにおいて、現実にはいかなる業績評価情報及び会計情報が欠如しているかについて精査した上で、次の2つの仮説を設定する。すなわち、第一の仮説は、「分権化は、中央集権下よりも、PMSのフレームワークをネットワーク化したガバナンス構造とする傾向が強い」、第二の仮説は、「準契約的關係性、SM、戦略的觀點が、PMSを規則からルーチンに変容させる」である。これらの仮説の検証に当たって、申請者は次の5つのデータを用いる。すなわち、第一は、OECDが2007年に実施したOECD諸国の予算実務及び手続きサーベイ、世界銀行及びOECDによるアジア他地域の予算実務及び手続きに関する2008年サーベイ、アフリカにおける予算実務及び手続きに関する2008年CABRI/OECDサーベイを内容とする国際データベース、第二は、国際予算パートナーシップ(International Budget Partnership: IBP)が実施した、2008年Open Budget Questionnaire(OBQ)、第三は、日本及びインドネシア中央政府が実施した発生主義会計情報の利用調査、第四はインドネシア財務省官僚とのインタビュー、第五は申請者が実施した日本及びインドネシアの独立行政法人に対するアンケート調査、である。質問票の分析に当たっては、次の3つの尺度を設定している。すなわち、第一

は準契約的關係について、コストと目標値とのリンク、及び一括歳出予算、第二は、SM について、業績情報及び会計情報に対する公共の利用可能性ならびに予算実務におけるアカウンタビリティの程度（公聴会及び監査）第三に戦略的視点について、複数年度見積もり、変動予算、業績評価と計画設定・予算編成とのリンク、である。データの分析は、因子分析、カイ二乗検定、多重回帰分析により行なっている。

第4章においては、OECD 諸国について上述のデータと手法を用いて分析を行い、次の帰結を得ている。すなわち、第一に、OECD 諸国にける PMS は、意思決定を支援する分析ツールとして業績及び会計情報を活用するシステムであり、業績評価と計画及び予算編成プロセスとのリンクは厳密ではない、第二に、計画目的による複数年度の見積もりと予算の柔軟性が限定的であることから、戦略的視点について限界があり、このことはフルコスト情報が欠如していることにも示されている、第三に、フルコスト情報と当該情報と業績情報とのリンクが欠如していることにより、準契約的關係性と SM が結果として、意思決定過程においてより主観的な業績評価に依存している。

第5章においては、英国における PMS が、資源会計及び予算(RAB)の枠組みの中で業績情報及び発生主義情報に支援されて実施されているかについて、スペンディングレビュー(SR)、OECD による 2007 年予算実務及び手続きデータベース、2008 年 Open Budget Initiative 調査に基づいて分析を行ない、次の帰結を得ている。すなわち、第一に、SR、公共サービス合意(PSA)ならびにサービス提供合意(SDA)がコストと業績目標をリンクする契約的概念の下に実施されており、中央政府内、ならびに中央政府及びサービス提供パートナー間の契約的な関係を創出している、第二に、発生主義予算及び業績予算との統合により、契約ベースによる戦略的な計画及び資源配分が促進されている、である。これに基づいて、英国においては、業績情報及び発生主義情報の公表によって、ある程度計画及びコントロールのプロセスにおけるステイクホルダーの巻き込みが促進されている意味で、新たなガバナンス構造が生成されていると

論じている。

第6章では、日本及びインドネシアにおける分権化の進展についてレビューを行なった後、両国の独立行政法人に対して申請者が実施した質問票調査の結果について、準契約関係、SM、戦略的視点における独立変数、従属変数を明らかにして、分析を行なっている。その結果として、日本の中央政府については、業績測定及び会計システムをPMSにおける分析ツールとして実施しており、体系的には予算意思決定に活用していないこと、コスト情報は業績評価の重要な構成要素と考えられているが、フルコスト情報は利用されていないことを明らかにしている。インドネシアについては、PMSにおいて意思決定ルールとして業績情報及び会計情報を統合する努力を行なっているが、サービス提供パートナーは中央政府の階層的な影響力の下にあり、一括予算配分が行なわれており、契約的な関係ではないこと、コスト情報と業績指標とのリンク、計画及びコントロールプロセスとのリンクを形成する新たなPMSに移行する途上であることを示している。

これらの検討を総括する第3部では、第7章において、英国のPMSの事例が日本及びインドネシアに与えるインプリケーション、NPMとNPGにおいて変容するPMSのフレームワークを提示し、業績情報及び発生主義情報の開発と活用における課題を抽出している。さらに第8章では、本研究における分析から明らかとされた課題、すなわち、分権化の程度が新たなガバナンス構造の形成に与える影響、政策立案と実施の分離がガバナンス構造の発展に影響を与える要因に対するさらなる洞察の必要性を提示している。

2. 論文の特徴と評価

本論文の特徴とそれに対する評価は、少なくとも次の三点から議論できる。

その第一は、分権の推進という世界的な潮流の中で、政府のパフォーマンスマネジメントモデルをアクター・ステイクホルダーの関

係性に着目し、NPG という新たなフレームワークの中で探求したことである。NPM によるこれまでの議論を超えて、複雑適用系理論、制度理論を基礎として、計画及びコントロールのプロセスの中で業績情報及び発生主義情報が提供されるメカニズムという観点から、準契約的關係性、ステイクホルダーマネジメント、戦略的視点の 3 つの尺度からパフォーマンスマネジメントモデル(PM モデル)を提示したことは高く評価される。

第二の特徴は、PM モデルを構築するに当たって、膨大な量のデータに対し、仮説検証に適合する分析の尺度、手法を明確に設定して、分析を実施したことである。基礎とした 5 つのデータ群のそれぞれについて、一貫した分析尺度と手法によって検証を行い、インプリケーションを得た努力は高く評価できる。

第三の特徴は、政策立案と実施の分離が顕著に表出している日本とインドネシアの独立行政法人を対象として、調査を行い、分権の推進下における効果的な PMS の創出に向けたインプリケーションを導出したことである。独立行政法人は、日本の政府部門においてまさに最初に、発生主義会計及び業績評価体系が確立された組織であるが、中央政府と独立行政法人の關係性に着目して行なった PMS に関する包括的な調査はわが国においてもこれまで存在しない。その意味でも、申請者による調査とその検証結果は研究上の成果としてきわめて大きな意義を有するものと評価できる。ビジネスタイプの組織が多い点で日本の独立行政法人とはタイプが異なるが、政策立案と実施の分離という点ではカテゴリーを同じくするインドネシアの独立行政法人との比較研究を行ない、インプリケーションを導出している点も研究に対する大きな貢献といえる。

以上のように評価できる本論文には、しかしながら、少なくともさらなる改善点を次のように指摘することが出来る。

その第一は、PMS における業績情報及び発生主義情報活用の重要性は明らかにされたが、いかなるタイプの業績情報及び発生主義情報が多様なステイクホルダーとの関係、ステイクホルダーマネジメント(SM)において有用であるかについて、明確に識別、分類を行っていないことである。

さらにそれらの情報が、分権化の推進に伴い、また NPM から NPG に変容する過程で、アクター・ステイクホルダーとの関係に対してどのように変化し、また識別されなければならないのか、について検討されれば、さらに NPG における PMS の理論的フレームワークのさらなる発展に貢献することができるものと考えられる。

その意味で、さらに考察を深め、本論文を基盤とした分析・考察が申請者自身によって展開されることを期待するものである。

3. 結論

以上を考量し、今後改善すべき点は認められるものの、分権化の推進の下で求められるパフォーマンスマネジメントシステムのフレームワークを理論研究、実態調査分析、比較研究により提示するものであり、公共経営研究に充分かつ重要な貢献を行い、博士後期課程を修了して独立した研究能力を証明したと認め、本審査委員会としては、本論文は、博士（公共経営）の学位を授与するに値するものと判断する。

2010 年 7 月 8 日

主査	博士(商学)早大	早稲田大学教授	小 林 麻 理
副査	Ph.D.	早稲田大学教授	岸 本 哲 也
	(ロチェスター大学)		
	経済学博士	早稲田大学教授	福 島 淑 彦
	(ストックホルム大学)		
		早稲田大学教授	塚 本 壽 雄
		早稲田大学教授	津 田 廣 喜